

при этом не обозначаются «сущностное ядро понятия, квалифицирующий элемент (элементы), служащие качественным категориальным признаком данного явления, выделяющим его из других подобных явлений».

Таким образом, было кратко рассмотрено становление концепции верховенства права: ее возникновение, установление в национальных правовых системах и выход на международный уровень. На основании изучения правовой доктрины, а также международно-правовых документов и актов национального законодательства выявлена специфика данного понятия, в том числе: отсутствие единой терминологии; отсутствие единообразного содержательного наполнения; определение самого понятия, как правило, через перечисление его элементов или специфических признаков; развивающийся, не статичный характер концепции.

УДК 342.572

Е. П. Гуйда

*Национальный центр законодательства
и правовых исследований Республики Беларусь*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН

Одним из необходимых условий функционирования демократического общества является развитие правотворческой (нормотворческой) инициативы граждан.

Современная юридическая наука при анализе инициативы относительно принятия того или иного нормативного правового акта использует термин «нормотворческая (правотворческая) инициатива», который рассматривается в более широком смысле, чем понятие «законодательная инициатива». Терминологическое словосочетание «законодательная инициатива» достаточно давно употребляется в законотворческой практике, но однозначное понятие, его существенные свойства, элементы содержания отсутствуют.

В юридической литературе сложились два подхода в определении понятия законодательной инициативы. Одни авторы (А.В. Мицкевич) под законодательной инициативой понимают внесение проекта закона на рассмотрение и утверждение законодательного органа, другие авторы (Н.И. Колдаева) расширительно трактуют понятие законодательной инициативы, включая в него весь процесс подготовки проекта закона. Например, А.Г. Гузнов, А.В. Кочетков под законодательной инициативой понимают официальное внесение в компетентный орган парламента уполномоченным субъектом законопроекта или законопредложения.

В Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (ст. 1) законодательная инициатива определяется как официальное внесение субъектом, определенным Конституцией Республики Беларусь, проекта закона Республики Беларусь в законодательный орган. Законодатель понимает под правом законодательной инициативы внесение проектов, а предложение о необходимости его разработки или принятия не относится к праву законодательной инициативы. Такой подход является справедливым, т. к. в зависимости от того, будет ли эта работа над проектом или предложением о его принятии, различен механизм их реализации и его результаты.

Сопоставляя содержание исследуемых в указанном Законе понятий – законодательная инициатива и нормотворческая инициатива – можно отметить различие не только в видах проектов (закон или иной нормативный правовой акт), органах, которым вносится проект (парламент или иной орган), но и в том, что нормотворческая инициатива может быть выражена не только в виде внесения в соответствующий орган (должностному лицу) проекта, но и мотивированного предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившим силу, отмены нормативного правового акта либо его части.

Рассматривая нормотворческую (и законодательную) инициативу граждан, необходимо отметить, что в большинстве зарубежных стран она находит отражение в конституции государства и является формой выражения народо-властия. На общегосударственном уровне институт законодательной инициативы граждан действует в Австрии, Испании, Италии, Швейцарии, а на региональном уровне применяется в США, Швейцарии.

В нашем государстве право законодательной народной инициативы принадлежит гражданам, обладающим избирательным правом по принятию (дополнению, изменению) законов в количестве не менее 50 тысяч человек (ст. 99 Конституции Республики Беларусь), а по изменению и дополнению Конституции Республики Беларусь – не менее 150 тыс. гражданам Республики Беларусь (ст. 139). Закрепление такого института создает предпосылки для непосредственного участия рядовых граждан в управлении государством. Механизм реализации права законодательной инициативы избирательным корпусом в национальном законодательстве находит закрепление в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь».

Народная правотворческая (нормотворческая) инициатива рассматривается в юридической литературе как особый институт непосредственной демократии. Его структурные элементы составляют такие субинституты, как: гражданская законодательная инициатива (на государственном уровне), правотворческая инициатива граждан (как выражение данного института на муниципальном уровне) и инициативы граждан, направленные на принятие иных нормативных правовых актов. Гражданская законодательная инициатива в научном

понимании является субинститутом народной правотворческой (нормотворческой) инициативы.

В современной доктрине встречаются такие определения, как «гражданская инициатива», «гражданская законодательная инициатива». Очевидно, что первое понятие шире второго. В понятие «гражданская инициатива» включается широкий круг вопросов: право на инициирование правотворчества во всех органах местного самоуправления, по всем вопросам, отнесенным к компетенции местного самоуправления; инициирование референдума и отзыва выборных должностных лиц и депутатов органов местного самоуправления.

Что касается гражданской законодательной инициативы, то в настоящее время в науке конституционного права не выработан единый терминологический аппарат, т. к. предметом изучения долгое время являлась правотворческая инициатива.

Сущность гражданской законодательной инициативы выступает в нескольких аспектах. Прежде всего как непосредственно право граждан на подачу гражданских законодательных инициатив на рассмотрение законодательным органом. Гражданская законодательная инициатива имеет определенный круг субъектов, объект и содержание. Граждане обладают правом на подачу законодательных инициатив и обязанностью по соблюдению установленных законом требований, ограничений и процедурных норм, в свою очередь государственные органы обязаны принимать и рассматривать данные инициативы в случае надлежащего исполнения субъектами своих обязанностей.

Круг субъектов гражданской инициативы шире, чем круг субъектов народной правотворческой инициативы. В состав субъектов гражданской инициативы может входить любое лицо независимо от гражданства, возраста и других социальных различий, если иное не установлено законодательством.

В современной научной литературе проводится классификация гражданской правовой инициативы по следующим основаниям: 1) в зависимости от вида публичной власти, где происходит коррекция с помощью гражданской правотворческой инициативы: правотворческая инициатива в органы государственной власти; правотворческая инициатива в органы муниципальной власти; 2) по предмету гражданской правотворческой инициативы: предложение, направленное на изменение нормативного правового акта, его отмену или принятие нового; предложение представительным органам местного самоуправления об использовании права законодательной инициативы в органы государственной власти.

Согласно ст. 35 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном порядке вносить в Совет проекты решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений. Проекты решений

по вопросам местного значения, внесенные гражданами в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на сессии Совета с участием представителей граждан, а результаты рассмотрения – опубликованию в местных средствах массовой информации.

Рассматривая гражданскую законодательную инициативу (законодательную инициативу граждан), необходимо ее отграничивать от такой формы непосредственного осуществления власти народом, как право граждан на обращение в органы государственной власти. Гражданская законодательная инициатива имеет множество общего с институтом права на обращение в органы государственной власти. Так, предметом гражданской законодательной инициативы (законодательной инициативы граждан) являются проекты законов (как показывает опыт зарубежных стран, могут быть и предложения о принятии, отмене или изменении закона), под которыми подписалось установленное законодательством число граждан, а предмет обращения граждан значительно шире – это жалобы на действия органов и должностных лиц, предложения о рассмотрении любого вопроса, имеющего общественное значение для всего или части населения и т. д. Согласно Закону Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» (ст. 1) обращение – индивидуальные или коллективные заявления, предложение, жалоба, изложенные в письменной, электронной или устной форме.

Гражданская законодательная инициатива (законодательная инициатива граждан) взаимосвязана с институтом референдума. В юридической литературе под референдумом понимается всенародное голосование граждан, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения. В Избирательном кодексе Республики Беларусь (ст. 111) закрепляется, что референдум является способом принятия гражданами решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни. Институт референдума является выражением мнения всего (или большинства) населения соответствующей территории, на которой проводится всенародное голосование, а гражданская законодательная инициатива представляет собой видение о должном (возможном) правовом регулировании лишь определенной части общества. Необходимо отметить, что решение, принятое на референдуме, не требует дополнительного рассмотрения. Что касается гражданской законодательной инициативы, то решение о ее отклонении или принятии происходит по общей для всех законопроектов законодательной процедуре.

Как свидетельствует зарубежный опыт, определенным направлением в совершенствовании механизма гражданской законодательной инициативы является установление возможности организации процесса выдвижения гражданской законодательной инициативы и сбора подписей в электронном виде, в частности посредством сети Интернет, с возможным применением технологий краудсорсинга. Например, в Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 утверждены Правила рассмот-

рения общественных инициатив, направленных гражданами с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

В современной юридической литературе отмечается, что общественная инициатива – самостоятельная форма участия граждан в управлении делами государства, новейший институт непосредственной демократии. Общественная инициатива представляет собой: 1) предложения по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса; 2) механизм консультативного выявления общественного мнения, который нацелен не на создание конкретного закона, а на выявление настроений и определенных желаний общества (в отличие от народной правотворческой инициативы). Необходимо также отметить, что общественная инициатива отличается от общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, т.к. общественные инициативы оцениваются гражданами с точки зрения их непосредственной необходимости (голосование «за» или «против»). Институт общественных обсуждений законопроектов, напротив, включает механизм внесения гражданами предложений по изменению и дополнению законопроектов, которые размещаются на отдельном интернет-портале. Общественная инициатива рассматривается как новая форма непосредственной демократии, отличная от других институтов участия граждан в управлении делами государства и учета общественного мнения.

Из вышеизложенного следует, что в современной доктрине для обозначения инициативы граждан в правотворчестве (нормотворчестве) используются следующие понятия: законодательная инициатива граждан, народная законодательная инициатива, гражданская законодательная инициатива; правотворческая (нормотворческая) инициатива граждан, гражданская правотворческая инициатива; гражданская инициатива, общественная инициатива. Следует отметить, что перечисленные понятия могут различаться как по кругу субъектов, так и по предмету. Необходимо отграничивать правотворческую (нормотворческую, законодательную) инициативу граждан от иных форм непосредственного осуществления власти народом, в частности, от права граждан на обращение в органы государственной власти и от института референдума.